



International Disaster Response Law

Verona, 21 novembre 2015



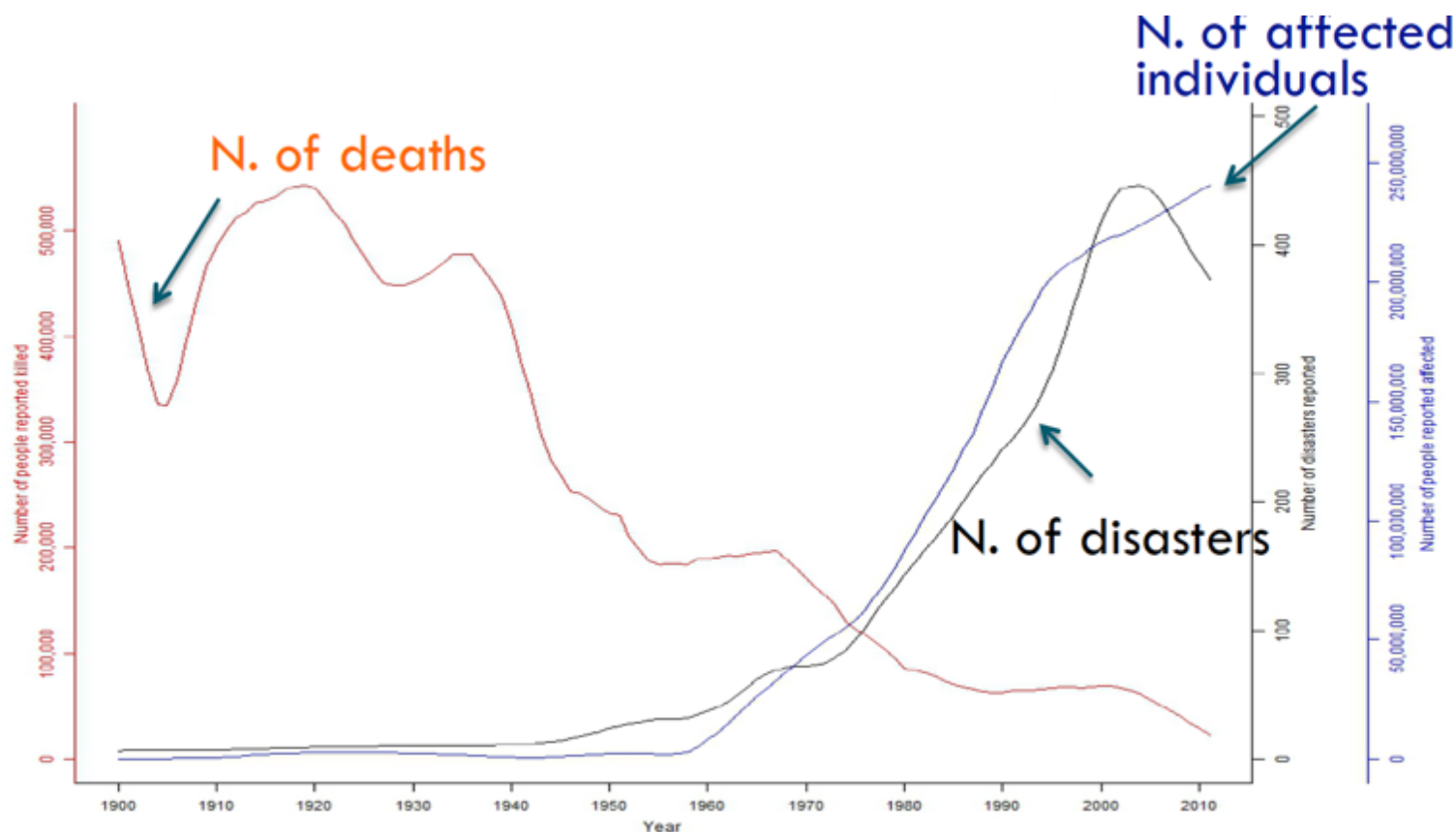
Outline

- Introduzione all'IDRL (dati e trend, definizione di disastro, ambito di applicazione, sviluppo e contenuti tipici dell'IDRL)
- Gli obblighi degli Stati nella gestione dei disastri
- Il ruolo delle OI e delle ONG



- Introduzione all'IDRL

Introduzione all'IDRL



EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database - www.emdat.be - Université Catholique de Louvain, Brussels - Belgium



Introduzione all'IDRL

La definizione di “disastro”

Diversi strumenti adottano diverse definizioni

Council Decision 2014/415/UE on the arrangements for the implementation by the Union of the solidarity clause (2014)

Article 3 - Definitions

For the purposes of this Decision, the following definitions apply:

(a) ‘disaster’ means any situation which has or may have a severe impact on people, the environment or property, including cultural heritage;

International Law Commission – Draft articles on the protection of persons in the event of disasters (2014)

Article 3 [3] Definition of disaster

“Disaster” means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society.



Introduzione all'IDRL

La definizione di “disastro”

Diversi strumenti adottano diverse definizioni

SAARC Agreement on Rapid Response to Natural Disasters (2011)

Article 1 - Definitions

For the purposes of this agreement: [...]

3. “Natural Disaster” (hereinafter ‘Disaster’) means a natural hazard event causing serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.

Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency (1991)

Article 1 - Definitions

In this Agreement, unless the context otherwise requires:[...]

(d) “disaster” means the sudden event attributable directly and solely either to the operation of the forces of nature or to human intervention or to both of them and characterised by widespread destruction of lives or property accompanied by extensive dislocation of public services, but excluding events occasioned by war, military confrontation or mismanagement;



Introduzione all'IDRL

L'ambito di applicazione dell'IDRL

Norme preposte alla **facilitazione di missioni di soccorso transfrontaliere** in risposta ad eventi catastrofici

Ma in un'accezione più ampia l'IDRL comprende:

Insieme di norme di carattere pattizio e consuetudinario che delineano diritti ed obblighi di **Stati, Organizzazioni internazionali ed individui** in materia di **prevenzione e risposta** a catastrofi naturali o antropiche



Introduzione all'IDRL

L'ambito di applicazione dell'IDRL

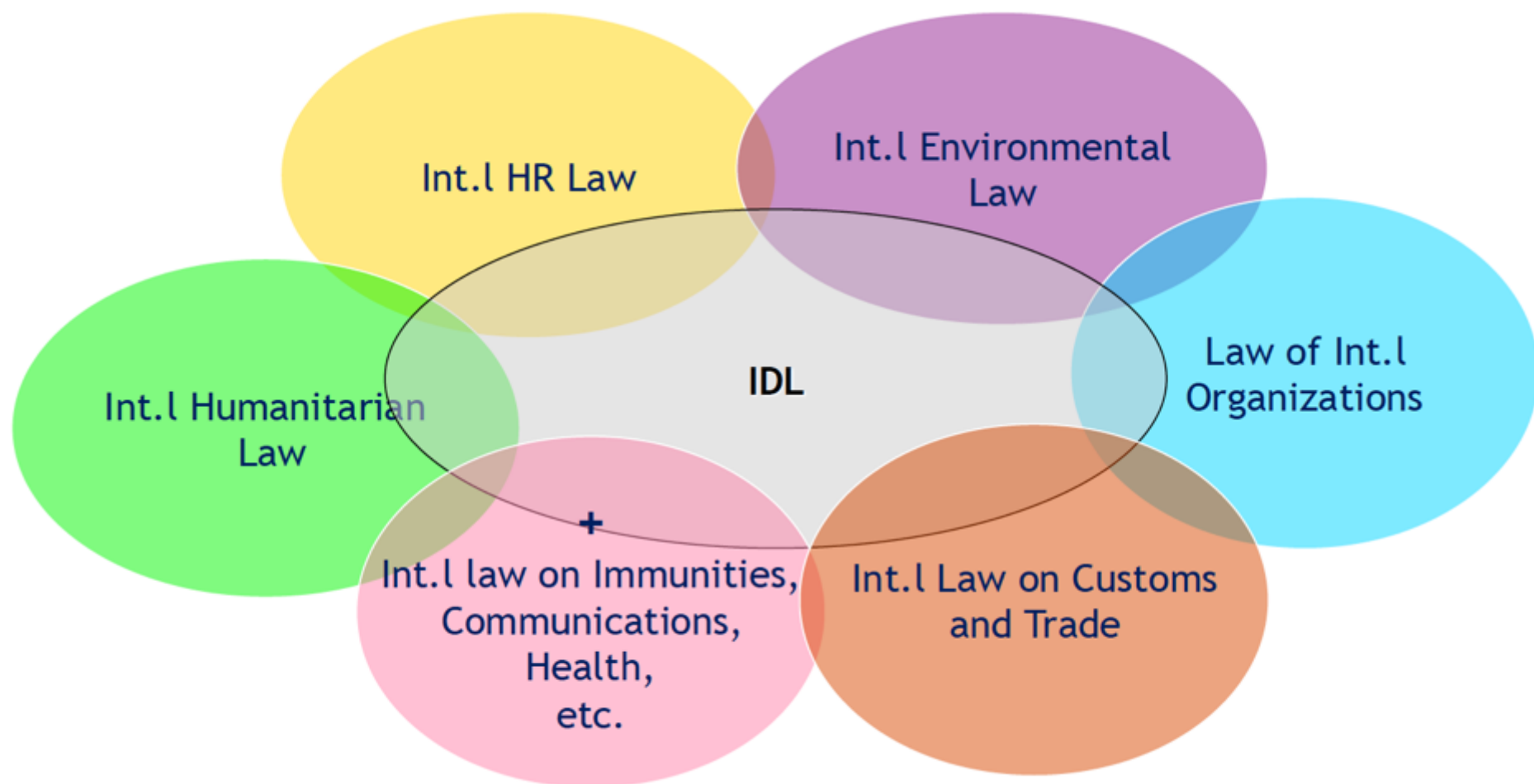
A dispetto del nome, l'IDRL non si interessa più esclusivamente alle fasi immediatamente successive al disastro.

Sono ormai considerate parte della materia la prevenzione, le politiche di riduzione dei rischi, la gestione della fase emergenziale, la ricostruzione post-disastro.



Introduzione all'IDRL

L'ambito di applicazione dell'IDRL



Introduzione all'IDRL

L'ambito di applicazione dell'IDRL





Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Il primo, ed al momento unico, tentativo di regolare giuridicamente la risposta ai disastri in maniera **organica** è stata la conclusione della **Convenzione per la creazione dell'Unione Internazionale del Soccorso** (1927)

L'Unione avrebbe dovuto agire come:

1. Agenzia operativa centralizzata per veicolare l'assistenza internazionale in caso di disastri;
2. Ente di coordinamento di tutti gli attori intervenuti a portare assistenza;
3. Promotore di studi e ricerche sulla gestione dei disastri.

Non è mai stata operativa: il progetto naufraga insieme alla Società delle Nazioni che lo aveva promosso



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Da allora, lo sviluppo dell'IDRL avverrà attraverso:

1. L'inserimento in accordi su specifiche tematiche (trasporto per strada, acqua ed aria; dogane; sanità; diritti umani; gestione dei rifiuti; protezione dell'ambiente) di **regole *ad hoc* da applicarsi in situazioni di emergenza**;
2. La conclusione di **alcuni accordi multilaterali**;
3. La stipula di **numerosi accordi bilaterali**;
4. Il conferimento di compiti di assistenza e coordinamento ad organismi internazionali (soprattutto onusiani)



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Negli ultimi 30 anni l'IDRL si è molto sviluppato. Ad oggi si registrano **oltre 200 accordi internazionali sul tema**, a livello bilaterale, regionale e universale.

Questo **sviluppo** è avvenuto prevalentemente **su base “occasionale”** in risposta a nuove tipologie di emergenze che richiedevano urgentemente una nuova disciplina sul piano normativo

Si è dunque sviluppata una normativa per certi versi “anarchica” che ha contribuito a creare un **quadro complessivo assai frammentato e a volte contraddittorio**



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Trattati bilaterali

Ad oggi gli accordi bilaterali sono assai numerosi e diffusi in tutto il mondo (ad eccezione del continente africano e di quello asiatico).

Tipologie di accordi bilaterali:

- Trattati che disciplinano qualsiasi tipo di disastro;
- Trattati che si applicano solo a particolari disastri (incendi boschivi, terremoti, ecc.);
- Trattati che disciplinano disastri che si verificano solo in determinate aree (alta montagna, spazi marini, ecc.).



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Trattati regionali

La codificazione regionale è diffusa in tutte le aree del mondo ad eccezione del continente africano (anche se per alcuni di questi accordi il numero delle ratifiche è assai modesto).

La struttura complessiva dei trattati regionali per la gestione delle emergenze è sostanzialmente simile. In molti casi sono state create strutture e meccanismi ad hoc per la gestione delle emergenze.

Negli ultimi anni si è sviluppato molto il fenomeno della codificazione di accordi sub-regionali anche in aree dove già esistono accordi regionali (America latina, Europa, Asia).

La cooperazione regionale avviene spesso in collaborazione col sistema ONU.

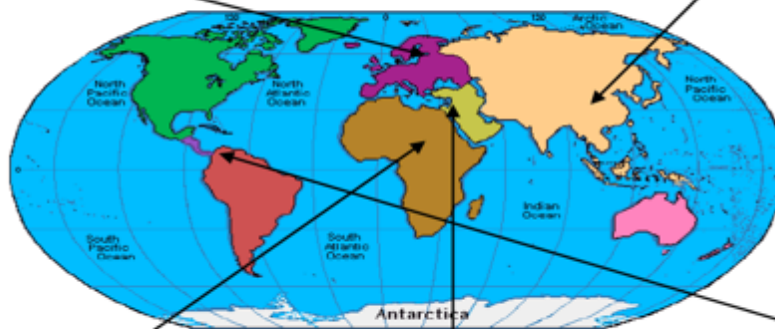
Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Regional Law

Cotonou Convention
Civil Protection
Mechanism
Council Reg 1257/96
BSEC Agreement
NATO MOU

•ASEAN Agreement
(2005)
•SAARC Agreement on
Rapid Response to
Natural Disasters (2011)
•SOPAC



•Inter-American
Convention
•CDEMA
•CEPREDENAC
•CAPRADE

IGAD
ECOWAS

Arab Cooperation
Agreement



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Trattati a partecipazione universale

Sono sempre più numerosi ma riguardano o determinate tipologie di disastri....

1. Convenzione sulla tempestiva notifica di un incidente nucleare o Convenzione sull'assistenza in caso di incidente nucleare o di emergenza radiologica (Vienna, 26 settembre 1986)
2. Convenzione internazionale sull'intervento in alto mare in occasione di sinistri che causino o possano causare inquinamento da idrocarburi (Bruxelles, 29 novembre 1969)

Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

... o aspetti specifici dell'intervento di assistenza

Convenzione di Tampere sulla fornitura di risorse di telecomunicazione per l'attenuazione degli effetti delle catastrofi e le operazioni di soccorso in caso di catastrofe (Tampere, 18 giugno 1998)



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Some “sectoral” law examples



Kyoto Convention (1973)



Chicago Convention,
Annex 9 (2004)



Tampere Convention (1998)



Conventions on UN Privileges and
Immunities (1946 & 1948)



Framework Convention on
Civil Defense (2000)



Food Aid Convention
(1999)



Nuclear Accident
Convention (1986)



Int. Health Regs (2005)



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Strumenti di soft law

Si tratta di numerosissimi documenti adottati da organismi internazionali, ONG, gruppi di esperti, enti tecnici.

Comprendono:

- Dichiarazioni di principio sulla cooperazione in caso di disastro;
- Standard tecnici per l'attuazione di attività di soccorso;
- Codici di condotta per gli operatori umanitari;
- Linee guida rivolte agli Stati (sia quelli vittime di disastri che quelli che prestano la propria assistenza per facilitare il soccorso).



Introduzione all'IDRL

Riassumendo:

L'IDRL si sta sviluppando come “branca” autonoma del diritto internazionale.

Problemi:

1. Si tratta spesso di strumenti “limitati” in ragione del campo di applicazione materiale e/o geografico;
2. Regolano a volte in maniera diversa fattispecie analoghe;
3. Non tutti i trattati hanno ricevuto un elevato numero di ratifiche.

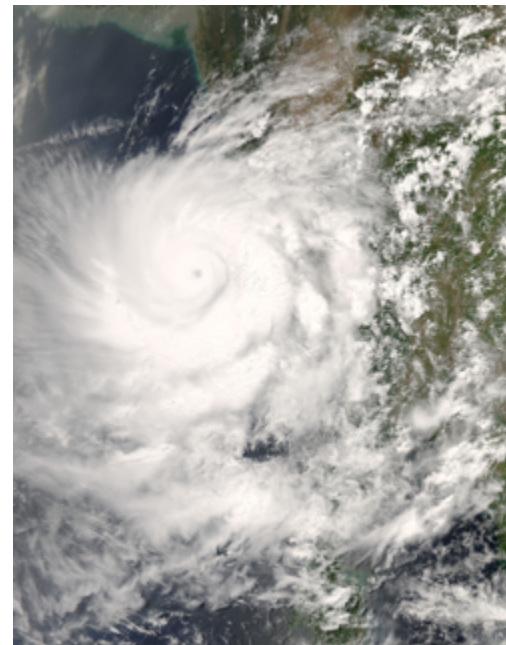
- Gli obblighi degli Stati nella gestione dei disastri

Gli obblighi degli Stati

Il ciclone Nargys si abbatte sulla Birmania il 2 maggio del 2008 causando una catastrofica distruzione con almeno 78.000 morti e 56.000 dispersi.

E' il ciclone che ha causato più morti nell'Oceano Indiano del Nord e il secondo di tutti i tempi.

Ma la Giunta militare del tempo ha ostacolato l'assistenza internazionale.





Gli obblighi degli Stati

- Punto di riferimento: Progetto della CDI “Protection of persons in the event of disasters”
- I suoi limiti: progetto ancora in itinere (DAs adottati in prima lettura nel 2014; obiettivo finale non chiaro)



Gli obblighi degli Stati

- Gli obblighi dello Stato “vittima”

Article 12 [9]

Role of the affected State

1. The affected State, by virtue of its sovereignty, has the duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief and assistance on its territory.
2. The affected State has the primary role in the direction, control, coordination and supervision of such relief and assistance.

Article 13 [10]

Duty of the affected State to seek external assistance

To the extent that a disaster exceeds its national response capacity, the affected State has the duty to seek assistance from among other States, the United Nations, other competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations, as appropriate.

Article 14 [11]

Consent of the affected State to external assistance

1. The provision of external assistance requires the consent of the affected State.
2. Consent to external assistance shall not be withheld arbitrarily.
3. When an offer of assistance is extended in accordance with the present draft articles, the affected State shall, whenever possible, make its decision regarding the offer known.



Gli obblighi degli Stati

- Gli obblighi degli Stati terzi

Article 8 [5]

Duty to cooperate

In accordance with the present draft articles, States shall, as appropriate, cooperate among themselves, and with the United Nations and other competent intergovernmental organizations, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the International Committee of the Red Cross, and with relevant non-governmental organizations.

Article 9 [5 *bis*]

Forms of cooperation

For the purposes of the present draft articles, cooperation includes humanitarian assistance, coordination of international relief actions and communications, and making available relief personnel, equipment and goods, and scientific, medical and technical resources.



Gli obblighi degli Stati

- Gli obblighi degli Stati terzi

Article 16 [12]

Offers of external assistance

In responding to disasters, States, the United Nations, and other competent intergovernmental organizations have the right to offer assistance to the affected State. Relevant non-governmental organizations may also offer assistance to the affected State.



Gli obblighi degli Stati

- Si può prescindere dal consenso del sovrano territoriale?
- R2P
- Mancanza di un governo effettivo
- Intervento sotto auspici ONU ex Cap. VII Carta

- Il ruolo delle OI e delle ONG



Il ruolo delle OI: dimensione universale

Nepal Earthquake...day 4

- Overwhelming needs
- Competing priorities
- Destroyed/damaged infrastructure
- Rapid influx of providers
- Outburst of mutual aid
- Overwhelmed local officials
- Intense media scrutiny

Il ruolo delle OI: dimensione universale

Nepal Earthquake on Day 4....



Il ruolo delle OI: dimensione universale

Nepal Earthquake on Day 4....



History of coordination mandate

1971 – UN
GA 2816
(XXVI)

- OP 1 (b) “to **mobilize, direct and co-ordinate** the relief activities of the various organisations of the United Nations System in response to a request for disaster assistance [...]”

1991 – UN
GA 46/182

- OP 35 (f) “Serving as the **central focal point with Governments and [IGOs and NGOs]** concerning UN emergency relief operations, and when appropriate and necessary, mobilizing their emergency relief capacities, including through consultations in his capacity as the Chairman of the IASC”

2002 – GA
57/150

- OP 5 – endorses INSARAG Guidelines
- OP 6 - Reaffirms the leadership role of the ERC in [...] in **coordinating multilateral assistance** in the aftermath of disasters;

1991- today

Trend from “coordination of the humanitarian assistance of the United Nations” towards → “coordination of humanitarian assistance”

Emergency
Relief
Coordinator

OCHA (1998)



Il ruolo delle OI: dimensione universale

Cornerstones of international humanitarian assistance UN GA 46/182 (1991)

Humanitarian principles: humanity, neutrality, impartiality; & independence
(included by 48/152)

The **sovereignty**, **territorial integrity** and **national unity** of States must be fully respected (→ consent of the affected country)

Primary role of the State for the initiation, organization, coordination and implementation of humanitarian assistance within its territory.

States called upon to **facilitate the work of IGOs & NGOs** “in implementing humanitarian assistance”

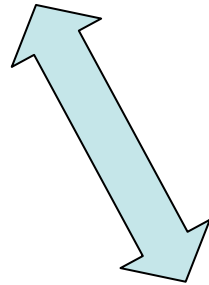
The United Nations **has a central and unique role** to play in providing leadership and **coordinating the efforts of the international community** to support the affected countries

Il ruolo delle OI: dimensione universale

Cluster system



Il ruolo delle OI: dimensione regionale



Il ruolo delle OI: dimensione regionale



Procedura art. 14

In caso di una catastrofe in atto o di una imminente all'interno dell'Unione che provochi o rischi di provocare effetti transfrontalieri o che colpisca o sia in grado di colpire altri Stati membri, lo Stato membro in cui la catastrofe si verifica o può verificarsi

ne dà immediatamente notifica agli Stati membri che rischiano di esserne colpiti e,

qualora gli effetti siano potenzialmente significativi, alla Commissione.

Il ruolo delle OI: dimensione regionale



Procedura art. 15

Al ricevimento di una richiesta di assistenza, la Commissione
ove opportuno e quanto prima:

- a) inoltra la richiesta ai punti di contatto degli altri Stati membri;
- b) raccoglie informazioni validate sulla situazione;
- c) effettua raccomandazioni; e
- d) adotta altre misure al fine di facilitare il coordinamento della risposta.

Quando si verifica o
è imminente una
catastrofe all'interno
dell'Unione, lo Stato
membro colpito può
chiedere assistenza
tramite l'ERCC.



Lo Stato membro che ha ricevuto una richiesta di
assistenza tramite il meccanismo unionale decide
in tempi rapidi se è in grado di soddisfare la
richiesta e informa lo Stato membro richiedente
della sua decisione

Lo Stato richiedente decide sulle offerte e
dirige le attività di assistenza

Il ruolo delle OI: dimensione regionale

Procedura art. 16

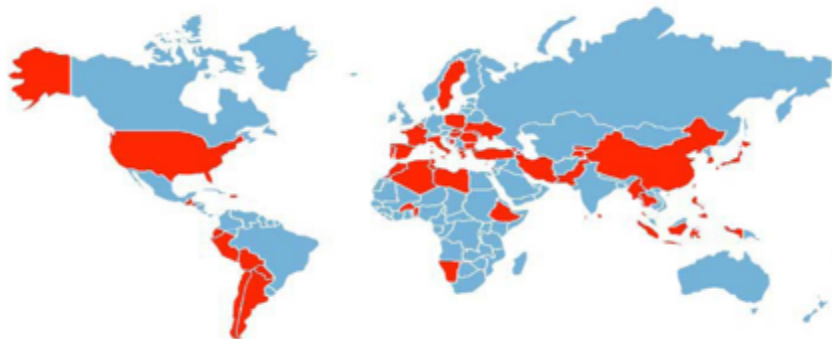
La Commissione provvede a garantire che l'assistenza sia fornita in modo coerente. La Commissione ad avvenuta attivazione dello stesso informa il Servizio europeo per l'azione esterna onde garantire coerenza tra le operazioni di protezione civile e l'insieme delle relazioni tra l'Unione e il paese colpito.

Quando si verifica o è imminente una catastrofe al di fuori dell'Unione, il paese colpito può chiedere assistenza tramite l'ERCC. L'assistenza può altresì essere richiesta tramite le o dalle Nazioni Unite e relative agenzie o altre organizzazioni internazionali rilevanti.

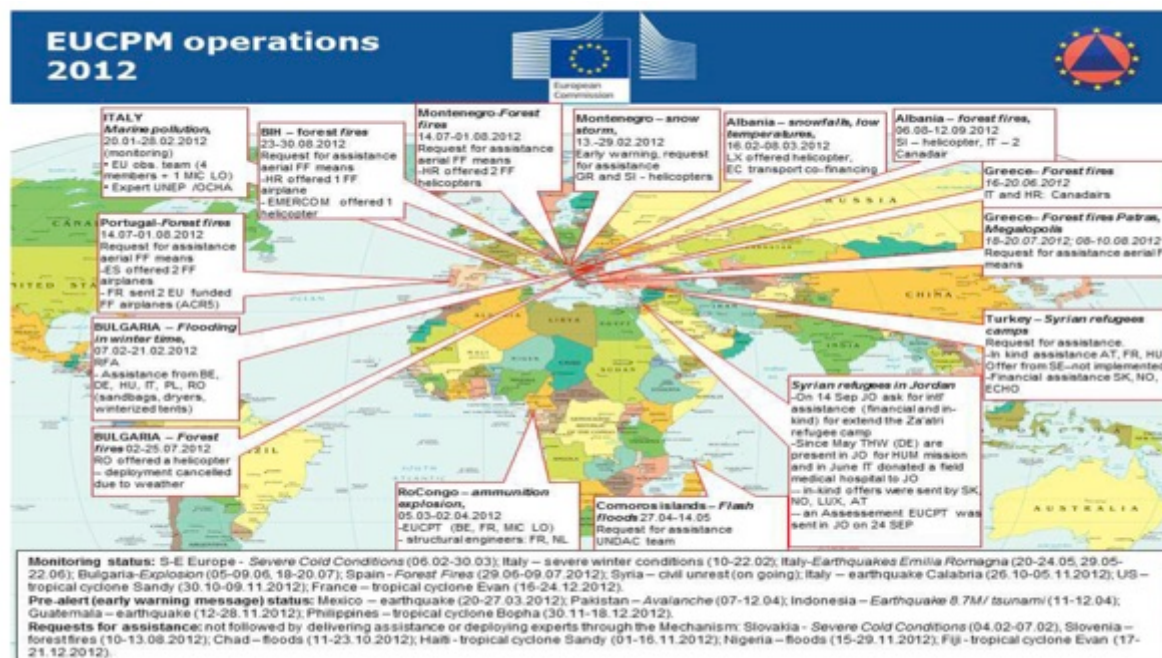
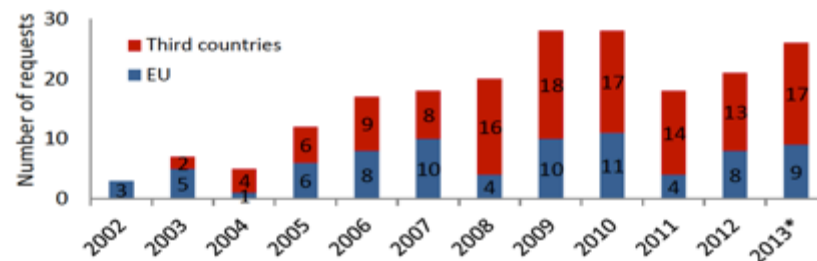
Lo Stato membro che ha ricevuto una richiesta di assistenza tramite il meccanismo unionale decide in tempi rapidi se è in grado di soddisfare la richiesta e informa della sua decisione l'ERCC

Eventuale accettazione dell'aiuto da parte dello Stato richiedente. Coordinamento della Commissione.

EU Civil Protection Mechanism Operations 2002-2011



Requests for assistance in the EU and in Third countries (* January - beginning of December 2013)





Il ruolo delle OI: dimensione regionale

	<i>UCPM</i>	<i>Humanitarian Aid</i>
<i>What?</i>	<i>Voluntary contributions of in-kind assistance from Participating States</i>	<i>Active donor: programming and policy development Funding from EU budget = EUR 1300 million per year</i>
<i>To whom?</i>	<i>Government of affected Countries</i>	<i>Implementing partners</i>
<i>Territorial scope?</i>	<i>Inside and outside the EU</i>	<i>Most vulnerable population(s) in third countries, mainly in developing countries</i>
<i>Type of disaster?</i>	<i>Natural and man-made disasters</i>	<i>Natural and man-made disasters + wars, conflicts, forgotten crises etc.</i>
<i>Timescale?</i>	<i>Acute stage only (normally max. 2-3 weeks)</i>	<i>Immediate aftermath of crisis and beyond (presence of humanitarian needs)</i>

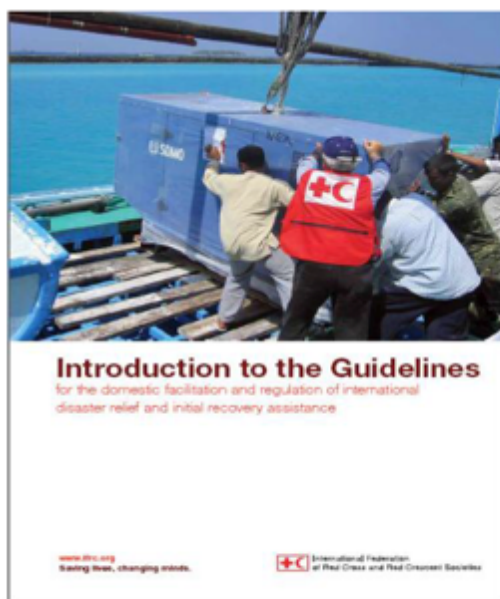


Il ruolo delle OI: dimensione regionale

	<i>UCPM</i>	<i>Solidarity Clause</i>
<i>What?</i>	<i>Voluntary contributions of in-kind assistance from Participating States</i>	<i>EU response: all EU relevant instruments that can best contribute to the response (including military capabilities). The Council may adopt decisions on exceptional measures not foreseen by existing instruments.</i> <i>Member States response: absence of specific provisions in the implementing Decision (Recital 1)</i> <i>Declaration no. 37 annexed to the Lisbon Treaty: 'none of the provisions of Article 222 is intended to affect the right of another MS to choose the most appropriate means to comply with its own solidarity obligation towards that Member State'</i>
<i>To whom?</i>	<i>Government of affected Countries</i>	<i>Member States</i>
<i>Territorial scope?</i>	<i>Inside and outside the EU</i>	<i>Within the territory of the Member States (infrastructures situated in the exclusive zone/continental shelf of Member States are included)</i> <i>NB: the event may originate inside or outside the EU</i>
<i>Type of disaster?</i>	<i>Natural and man-made disasters</i>	<i>Terrorist attack or natural or man-made disasters</i>

Il ruolo delle ONG

IDRL Guidelines for domestic legal preparedness



- Adopted by consensus by the state parties to the Geneva Conventions in 2007
- Recommendations to governments on how to prepare their own domestic laws and procedures for international assistance
- Promoted in 13 UN GA resolutions
- 20 new laws or regulations in 15 countries

Il ruolo delle ONG

IDRL Guidelines – Key aspects



- Domestic actors have the primary role
- International relief providers have responsibilities
- International actors need certain legal facilities (e.g. expedited visa and customs processing, exemptions from taxes duties and fees)
- Some legal facilities should be conditional upon compliance with humanitarian principles and national law.

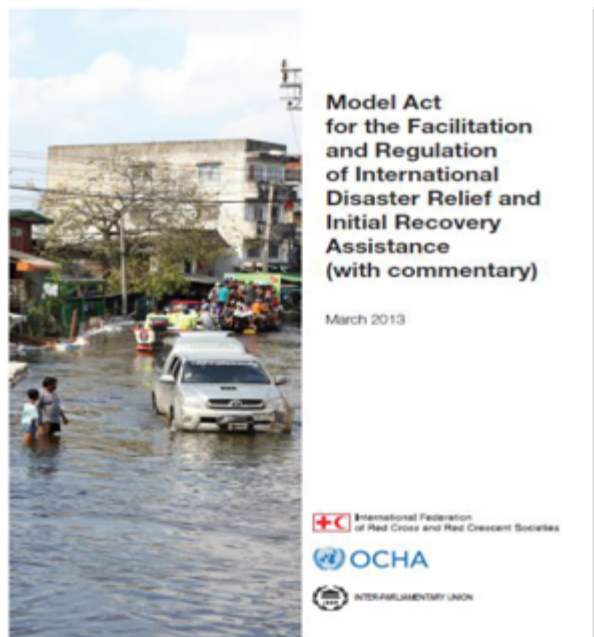
Il ruolo delle ONG

New legislation incorporating IDRL elements



Il ruolo delle ONG

Additional reference tools for states



- Model domestic statute with commentary
- Developed with OCHA and IPU, with support from WCO and several international law firms
- Can be used in whole or in modules
- Development welcomed by the state parties to the Geneva Conventions in 2011 and noted by ECOSOC
- Model Emergency Decree

Il ruolo delle ONG

Disaster Law Programme in numbers...

- 18 countries with new laws or procedures drawing from the IDRL Guidelines (several more pending)
- 22 requests for ad hoc advice on new legislation
- 3 head-of-state declarations
- 19 UN General Assembly and ECOSOC resolutions
- 20 regional and sub-regional organisations actively engaged
- 1,574 people completed the on-line training module
- 45 IDRL country studies and technical assistance projects (many more underway)
- 27 country studies on law and risk reduction
- 2 regional studies on regulatory barriers to shelter, country studies in Nepal and Haiti near completion
- 900+ instruments collected in the Disaster Law Database





GRAZIE!!!!



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Federico Casolari

Dipartimento di Scienze Giuridiche

federico.casolari@unibo.it

<http://www.unibo.it/docenti/federico.casolari>

